

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73952>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

**Gst. 2008, 133: 133. ABRvS 10-9-08. Verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk. (Gouda) m.nt. A.G.A. Nijmeijer**

**Gst. 2008, 133: 133. ABRvS 10-9-08. Verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk. (Gouda) m.nt. A.G.A. Nijmeijer**

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 10 september 2008  
Magistraten: mrs. P. van Dijk, D.A.C. Slump, P.B.M.J. van der Beek-Gillessen Zaaknr: 200800352/1

Conclusie: -

LJN: BF0324

Roepnaam: -

Noot: A.G.A. Nijmeijer

Woningwet art. 40; Besl. bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningsvrije bouwwerken art. 3 onderdeel k

Essentie

|

Samenvatting

|

Snel naar: Partijen

|

Uitspraak

|

Noot

Essentie

Naar boven

Verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk?

Samenvatting

Naar boven

Gelet op de uiterlijke verandering van het pand, alsmede op de gewijzigde indeling van het pand, vormen de desbetreffende voorzieningen een samenhangend geheel en zijn zij in hun totaliteit bezien van wezenlijke betekenis voor een adequaat gebruik van het pand voor andere vormen van detailhandel dan een kringloopwinkel, waarvoor het pand laatstelijk werd gebruikt. De voorzieningenrechter heeft dan ook terecht onder verwijzing naar de uitspraak van 11 juli 2007 geoordeeld dat de met het bouwplan beoogde veranderingen niet kunnen worden aangemerkt als veranderingen van niet-ingrijpende aard in de zin van art. 3 lid 1 aanhef en onder k Bblb. Het betoog van (appellanten) dat een aantal van de voorzieningen op zichzelf bezien niet bouwvergunningplichtig is, leidt, wat daar ook van zij, niet tot een ander oordeel, nu het bouwplan als geheel moet worden beoordeeld. De voorzieningenrechter is terecht tot het oordeel gekomen dat daarvoor een bouwvergunning is vereist.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak nr. 07/6860 en 07/8413 van de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage van 5 december 2007 in het geding tussen:

[appellanten]

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Gouda.

## Uitspraak

Naar boven

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 21 maart 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Gouda (hierna: het college) geweigerd aan [appellanten] een bouwvergunning eerste fase te verlenen voor het gedeeltelijk vernieuwen en veranderen van het pand op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het pand).

Bij besluit van 26 september 2007 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 december 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 14 januari 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn nader aangevuld bij brief van 12 juni 2008.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 augustus 2008, waar [appellanten], vertegenwoordigd door mr. P.H. Revermann, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Brocks en ing. H.C.W. van Voorden, beiden ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

Als deskundige van de zijde van [appellanten] is gehoord drs. J.A. Duffhues, werkzaam bij AGV-Movares.

### 2. Overwegingen

#### 2.1

Ingevolge artikel 10 van de Woningwet zijn de in de bouwverordening vervatte voorschriften omtrent de rooilijnen en de plaatsing van bouwwerken ten opzichte van elkaar niet van toepassing op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk, voor zover het te vernieuwen of veranderen gedeelte van dat bouwwerk overeenkomstig het destijds geldende recht in afwijking van die voorschriften tot stand is gekomen. Ingevolge artikel 40, eerste lid, is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (bouwvergunning). Ingevolge artikel 43, eerste lid, is, in afwijking van artikel 40, eerste lid, geen bouwvergunning vereist voor het bouwen:

- a. ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders;
- b. dat tot het gewone onderhoud behoort, of
- c. dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als van beperkte betekenis, waarbij tevens voorschriften kunnen worden gegeven omtrent het gebruik van het bouwwerk of de standplaats.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: het Bblb), voor zover thans van belang, wordt als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c van de wet aangemerkt het aanbrengen van een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk, mits voldaan wordt aan de volgende kenmerken:

- 1° de verandering geen betrekking heeft op de draagconstructie van dat bouwwerk,
- 2° de bebouwde oppervlakte niet wordt uitgebreid, en
- 3° het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd.

Ingevolge artikel 2.5.12 van de Bouwverordening 2003 van de gemeente Gouda (hierna: de Bouwverordening), voor zover thans van belang, is het verboden bouwvergunningplichtige bouwwerken te bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn. Ingevolge artikel

2.5.13, aanhef en onder d, is het verbod tot bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn niet van toepassing op onderdelen van een bouwvergunningplichtig bouwwerk die bij het afzonderlijk realiseren opgevat zouden moeten worden als het aanbrengen van veranderingen van niet-ingrijpende aard, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb.

Ingevolge artikel 2.5.14, aanhef en onder e, kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van het verbod tot bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn voor gebouwen op binnenterreinen, mits hiervan de bereikbaarheid, als bedoeld in artikel 2.5.3 en 2.5.4, is verzekerd.

## 2.2

Voor het perceel, waarop het pand is gelegen, geldt geen bestemmingsplan. Het pand ligt achter de achtergevelrooilijn.

## 2.3

[appellanten] betogen dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat voor het bouwplan een bouwvergunning is vereist. Daartoe voeren zij aan dat het bouwplan voorziet in onderhoudswerkzaamheden, dat met het bouwplan wordt voldaan aan op last van de brandweer uit te voeren werkzaamheden en dat slechts veranderingen van niet-ingrijpende aard worden aangebracht als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb.

### 2.3.1

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200607776/1; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), moet voor de toepasselijkheid van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb de term ‘van niet-ingrijpende aard’ niet alleen in bouwkundige zin, maar ook in stedenbouwkundige zin worden opgevat. Bij dit laatste aspect spelen zowel het planologische als het feitelijk effect dat de ter beoordeling staande verandering op de omgeving heeft, een rol.

### 2.3.2

Het bouwplan voorziet in wijzigingen aan zowel de buitenzijde als de binnenzijde van het pand. Zo worden onder meer een wijziging van de entree in de zuidoostgevel en de plaatsing van een nooddeur en bevoorradingsdeuren in de noordoostgevel beoogd en worden bestaande scheidingswanden verwijderd en nieuwe geplaatst. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat die wijzigingen meer omvatten dan uitsluitend onderhoudswerkzaamheden of werkzaamheden die op last van de brandweer zijn vereist. In dat verband heeft hij er met juistheid op gewezen dat met name de gewijzigde indeling van het pand alsmede de wijzigingen in de gevels, die blijkens de bouwtekeningen meer behelzen dan slechts de verbetering van een entree, niet als zodanig kunnen worden aangemerkt.

Gelet op de uiterlijke verandering van het pand, alsmede op de gewijzigde indeling van het pand, vormen de desbetreffende voorzieningen een samenhangend geheel en zijn zij in hun totaliteit bezien van wezenlijke betekenis voor een adequaat gebruik van het pand voor andere vormen van detailhandel dan een kringloopwinkel, waarvoor het pand laatstelijk werd gebruikt. De voorzieningenrechter heeft dan ook terecht onder verwijzing naar de uitspraak van 11 juli 2007 geoordeeld dat de met het bouwplan beoogde veranderingen niet kunnen worden aangemerkt als veranderingen van niet-ingrijpende aard in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb. Het betoog van [appellanten] dat een aantal van de voorzieningen op zichzelf bezien niet bouwvergunningplichtig is, leidt, wat daar ook van zij, niet tot een ander oordeel, nu het bouwplan als geheel moet worden beoordeeld. De voorzieningenrechter is terecht tot het oordeel gekomen dat daarvoor een bouwvergunning is vereist.

Het betoog faalt.

## 2.4

[appellanten] betogen voorts dat de voorzieningenrechter, door te oordelen dat het bouwplan

niet voorziet in het gedeeltelijk veranderen of vernieuwen van een bouwwerk in de zin van artikel 10 van de Woningwet en derhalve de in de bouwverordening vervatte voorschriften omtrent de rooilijnen en de plaatsing van bouwwerken ten opzichte van elkaar van toepassing zijn, heeft miskend dat het pand al vele jaren wordt gebruikt ten behoeve van detailhandel en het bouwplan derhalve niet voorziet in een functiewijziging.

#### 2.4.1

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 juli 2006 in zaak nr. 200508131/1; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), kan een ingrijpende wijziging in het karakter van een bouwwerk niet worden aangemerkt als het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk.

#### 2.4.2

Het pand dateert van 1935. In dat jaar is bouwvergunning verleend voor de bouw van een loods zonder wanden ten behoeve van de opslag van hout. In 1969 is bouwvergunning aangevraagd en verleend voor de oprichting van een houten kantoorgebouw met showroom in de bestaande houtloods. Nadien is voor het pand geen bouwvergunning meer verleend. Het bouwplan voorziet in het vernieuwen en veranderen van het pand ten behoeve van detailhandel. Die ingrijpende wijziging van een houten kantoorgebouw met showroom naar een pand voor detailhandel kan niet worden aangemerkt als het gedeeltelijk veranderen of vernieuwen van een bouwwerk in de zin van artikel 10 van de Woningwet. Dat het pand al langere tijd voor detailhandelsdoeleinden wordt gebruikt, doet aan de wijziging van het karakter van het pand ten opzichte van de eerder verleende bouwvergunningen niet af en leidt derhalve niet tot een ander oordeel. De voorzieningenrechter heeft dan ook terecht geoordeeld dat de in de bouwverordening vervatte voorschriften omtrent de rooilijnen en de plaatsing van bouwwerken ten opzichte van elkaar van toepassing zijn.

Het betoog faalt.

#### 2.5

Voor zover [appellanten] een beroep doen op artikel 2.5.13, aanhef en onder d, van de Bouwverordening, faalt dit, reeds omdat niet alle afzonderlijke onderdelen van het bouwplan kunnen worden aangemerkt als veranderingen van niet-ingrijpende aard als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb.

#### 2.6

[appellanten] betogen verder dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid heeft kunnen weigeren ontheffing krachtens artikel 2.5.14, aanhef en onder e, van de Bouwverordening te verlenen, omdat ten gevolge van het bouwplan de verkeersdruk toeneemt, hetgeen in strijd is met paragraaf 3.1 van het 'Parkeerbeleidsplan gemeente Gouda 2005-2015' (hierna: het Parkeerbeleidsplan).

#### 2.6.1

Allereerst wordt overwogen dat het verzekerd zijn van de bereikbaarheid van het pand, als bedoeld in de artikelen 2.5.3 en 2.5.4 van de Bouwverordening, weliswaar een voorwaarde vormt om tot het verlenen van ontheffing krachtens artikel 2.5.14, aanhef en onder e, over te kunnen gaan, maar, anders dan [appellanten] betogen, betekent dit niet dat, indien die bereikbaarheid is gewaarborgd, het college ook gehouden is die ontheffing te verlenen. Evenmin betekent dit dat slechts de belangen die zien op die bereikbaarheid, bij de belangenafweging mogen worden betrokken. Zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2003 in zaak nr. 200202179/1 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), kunnen bij de beoordeling van de vraag of al dan niet ontheffing dient te worden verleend als bedoeld in artikel 2.5.14, aanhef en onder e, van de Bouwverordening, alle belangen in de overwegingen worden betrokken die door het verlenen van ontheffing zouden worden gediend of geschaad.

#### 2.6.2

Anders dan [appellanten] betogen, heeft het college met de door hem overgelegde

berekeningen aannemelijk gemaakt dat het bouwplan leidt tot een absolute toename van de verkeersdruk, ook indien wordt uitgegaan van de verkeersgegevens uit het door [appellanten] overgelegde rapport van AGV-Movares van juli 2008. Het toestaan van een dergelijke toename is in strijd met het Parkeerbeleidsplan. Onder die omstandigheden heeft het college na afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid groter gewicht kunnen toekennen aan de belangen die gediend zijn met de weigering ontheffing te verlenen dan aan de belangen van [appellanten] bij realisering van het bouwplan. De stelling van [appellanten] dat het college wel medewerking verleent aan andere projecten die een toename van de verkeersdruk met zich brengen, leidt niet tot een ander oordeel. Het college heeft ter zitting te kennen gegeven dat voor de door [appellanten] bedoelde projecten op dit moment geen concrete besluitvorming bestaat.

Het betoog faalt.

2.7

Uit het voorgaande volgt dat het college geen misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid en de betrokken belangen deugdelijk heeft afgewogen. Het in dit verband door [appellanten] gedane beroep op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden faalt derhalve.

2.8

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.9

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

.De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

*bevestigt* de aangevallen uitspraak.

Met noot van A.G.A. Nijmeijer

Naar boven

Naschrift:

1

De toepassing van art. 3 geletterd onderdeel k Bblb blijft tot jurisprudentie leiden. Dat lot treft veel meer wettelijke bepalingen, maar het vervelende is dat de jurisprudentie over genoemde bepaling uit het Bblb — die in de praktijk veelvuldig wordt toegepast — wisselende uitkomsten geeft. Een bekend discussiepunt was in hoeverre een verandering aan een bestaand bouwwerk mag leiden tot een wijziging van het ‘bestaande niet-wederrechtelijke gebruik’ dat van het bouwwerk wordt gemaakt (als bedoeld in het derde kenmerk van art. 3 geletterd onderdeel k). Gaat het dan om het feitelijke gebruik of het juridisch toegelaten gebruik? Op dat vlak liep de jurisprudentie uiteen (zie bijv. ABRvS 8 december 2004, BR 2005, p. 433 en ABRvS 19 juli 2006, BR 2006, p. 923). Laatstelijk heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin duidelijk uitgegaan wordt van het gebruik zoals dat juridisch is toegestaan (ABRvS 19 maart 2008, nr. 200704629/1, TBR 2008, 89 (m.nt. Rademaker); opmerking verdient dat de gebruikswijziging in die zaak plaatsvindt ter uitvoering van een in het verleden verleende vrijstelling juist ten behoeve van dat gewijzigde gebruik, zie r.o. 2.3.1).

2

In bovenstaande uitspraak is eveneens sprake van een wijziging van het feitelijk bestaande gebruik. De Afdeling acht die wijziging echter niet toelaatbaar op grond van art. 3 geletterd onderdeel k van het Bblb. Anders dan in voornoemde uitspraken, duikt de aanvaardbaarheid van de gebruikswijziging nu niet op bij de toetsing aan het derde kenmerk van art. 3

onderdeel k, maar bij de daaraan vooraf te beoordelen vraag of sprake is van een niet-ingrijpende wijziging. Uit eerdere jurisprudentie is bekend dat de niet-ingrijpendheid van de verandering een op zichzelf staand criterium vormt (bijv. ABRvS 10 juli 2000, Gst. 2001, 6 (m.nt. Nijmeijer)). Pas als daaraan is voldaan, wordt toegekomen aan een toetsing aan de kenmerken van art. 3 geletterd onderdeel k. Aldus krijgt de aanvaardbaarheid van de gebruikswijziging een ander karakter: nu de gebruikswijziging volgens de Afdeling leidt tot een ingrijpende wijziging van het bouwwerk, wordt aan het derde kenmerk van onderdeel k in het geheel niet meer toegekomen. De in deze zaak gevolgde benadering doet weer nieuwe vragen rijzen, bijvoorbeeld in hoeverre een gebruikswijziging weliswaar niet-ingrijpend moet worden geacht, maar niettemin niet is toegestaan vanwege het bepaalde in het derde kenmerk van onderdeel k. Het wordt erop die manier voor de bouwpraktijk denk ik niet eenvoudiger op. Naar verluidt zijn de wetgevingsjuristen van het ministerie van VROM druk bezig met een wijziging van het Bblb. Mijns inziens verdient in ieder geval art. 3 geletterd onderdeel k Bblb een flinke opknapbeurt. Gelet op het grote belang van deze bepaling voor de dagelijkse bouwpraktijk, moet volstrekte duidelijkheid worden geschapen over de bedoeling van het derde kenmerk in geletterd onderdeel k (als dat kenmerk al wordt gehandhaafd). Bovendien zou wat mij betreft gezien moeten worden in hoeverre daadwerkelijk behoefte bestaat aan de niet-ingrijpendheid als afzonderlijk te toetsen criterium.

3

Dat in casu het bouwplan als één geheel wordt gezien, is mijns inziens overigens een juiste benadering. Het sluit ook aan bij vaste jurisprudentie van de Afdeling. Volledigheidshalve wijs ik er wel op dat in de memorie van toelichting bij de Woningwet werd gesteld dat vergunningsvrije onderdelen van een bouwplan mochten worden afgesplitst (Kamerstukken II 1998/99, 26 734, nr. 3, p. 49–50). Die benadering heeft de Afdeling niet overgenomen, bovenstaande uitspraak vormt daarvan weer een illustratie.

A.G.A. Nijmeijer

Copyright © Kluwer 2012  
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 22-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.